

Паризький І.В.кандидат юридичних наук, докторант
Національної академії управління**ОСОБЛИВОСТІ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ІННОВАЦІЙНО-ТЕХНОЛОГІЧНИМ РОЗВИТКОМ
ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ**

У статті досліджено етапи розвитку державного управління інноваційно-технологічним розвитком економіки України та визначено його складники: організаційно-правовий та інституційний. Показано основні причини економічних проблем у даній сфері: відсутність централізованого управління, гарантій прав інвесторів, механізмів стимулювання впровадження інновацій.

Ключові слова: інновації, інвестиції, організаційно-правова форма, інституційне забезпечення.

В статье исследованы этапы развития государственного управления инновационно-технологическим развитием экономики Украины и определены его составляющие: организационно-правовая и институциональная. Показаны основные причины экономических проблем в данной сфере: отсутствие централизованного управления, гарантий прав инвесторов, механизмов стимулирования внедрения инноваций.

Ключевые слова: инновации, инвестиции, организационно-правовая форма, институциональное обеспечение.

Постановка проблеми. Інноваційно-технологічний розвиток в Україні прийняв інституційні форми за часів набуття Україною незалежності в 1991 р., що виразилося передусім у законодавчому оформленні даного процесу. З огляду на це, виділяємо організаційно-правовий та інституційний складники розвитку державного управління інноваційно-технологічним розвитком економіки України. Водночас етапність розвитку вказаних складників є актуальною проблемою сучасної економічної науки з погляду формування ефективних стратегій розвитку в умовах євроінтеграційних процесів та подолання наслідків системної кризи у державі в цілому. Отже, особливості розвитку державного управління інноваційно-технологічним розвитком економіки України потребують концептуального осмислення в контексті пошуку моделей оптимізації економічного потенціалу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У сучасній економічній науці та на міждисциплінарному рівні дослідження проблем генези державного управління інноваційно-технологічним розвитком економіки України висвітлюють закономірності даного процесу такі вчені, як Ю.Є. Атаманова, В.І. Волошин, Н.В. Гунчак, Я.Ф. Жовнірчик, С.В. Забуранний, Л.М. Задорожна, Д.В. Задихайло, О.В. Швердіна, А.М. Шехлович. У роботах зазначених авторів досліджено організаційно-правові та інституційні аспекти інноваційно-технологічного розвитку економіки України. Водночас поза уваги дослідників

залишилися пошуки причин розбалансованості даного процесу, що потребує переосмислення та пошуку алгоритмів вирішення.

Метою дослідження є характеристика особливостей розвитку державного управління інноваційно-технологічним розвитком економіки України. Завданням статті виступає визначення основних причин розбалансованості розвитку державного управління інноваційно-технологічним розвитком економіки України на сучасному етапі державотворення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Необхідність організаційно-правового регулювання економічних процесів у цілому та інноваційних процесів зокрема (й інноваційної діяльності у тому числі), зумовлюється тим, що вона, як і будь-яка інша господарська діяльність, повинна здійснюватися з дотриманням принципу законності, що є важливою гарантією проголошених ст. 3 Конституції України прав, свобод та законних інтересів людини як найвищої соціальної цінності, оскільки у процесі такого регулювання здійснюється вплив на комплекс організаційно-правових та економічних заходів, які спрямовані на забезпечення громадянам країни гарантованих мінімально достатніх умов життя, їх підтримку у складних життєвих ситуаціях, а також попередження, пом'якшення та нівелювання факторів соціального ризику, що гарантуються державою шляхом реалізації виваженої соціально-економічної політики. До того ж, як цілком доречно акцентує увагу Д.В. Задихайло, у процесі правового забез-

печення інноваційних процесів, регулювання економіки у цілому на перший план виходить питання забезпечення національної безпеки держави [1, с. 91].

Для України є характерним намагання прийняття актів законодавства, щоб надати поштовх інноваційному розвитку. Проте в умовах відсутності політичних документів щодо довгострокового інноваційного розвитку економіки та політичної волі законодавчі акти, ініційовані органами управління наукою чи науковою спільнотою, або вихолощуються у ході погодження, або їхні найважливіші норми з часом відмінюються. Можливо виділити три етапи розвитку законодавства України у науково-технічній та інноваційній сферах. Перший етап (1991–1998 рр.) – ухвалення 13 грудня 1991 р. першого в СНД базового закону щодо науково-технічної та інноваційної діяльності (Закон України «Про наукову і науково-технічну діяльність»), запровадження податкових пільг для науково-технічної діяльності, розгортання діяльності Державного інноваційного фонду України, структура якого та цільове, незалежне від загальних видатків бюджету фінансування презентували на той час нову у світі модель фінансової підтримки інновацій, що поєднувала підтримку інноваційних проєктів на регіональному, центральному рівнях та рівні галузей. Для другого етапу (1999–2007 рр.) характерними є відміна податкових пільг, ліквідація Державного інноваційного фонду, відхід від орієнтації на програми структурних змін у промисловості та переважна увага до іноземних кредитних запозичень. Незважаючи на ухвалення Закону України «Про інноваційну діяльність» (2002 р.) та Закону України «Про державне регулювання у сфері трансферу технологій» (2006 р.), норми цих законів, що стосувалися фінансової підтримки інновацій та трансферу технологій, були зупинені подальшими актами [2, с. 236].

Третій етап (2008 – нинішній час). Попри ухвалення низки концепцій і програм, що стосуються розвитку науки та інновацій, інтенсивне обговорення проблем інноваційної та науково-технічної діяльності на парламентському рівні, прийняті рішення не реалізуються у запровадженні фінансових, кредитних, податкових, митних механізмів розвитку інноваційної діяльності; проєкти документів щодо фінансування, надання податкових пільг та кредитування інновацій не погоджуються фінансовими органами, науково-технічна та інноваційна сфери не розглядаються як важливі на рівні виконавчих органів влади [2, с. 237].

Вчені констатують, що обсяг нормативного матеріалу, яким забезпечується правова регла-

ментація інноваційних процесів, має відповідати предмету регулювання, тобто повинен бути адекватним тим суспільним відносинам, які врегульовані конкретним масивом юридичних актів. До того ж законодавець під час прийняття нормативно-правових актів у вказаній сфері повинен уникати як прогалин, так і надмірної їх зарегульованості, а також колізій між правовими нормами актів різної юридичної сили [3, с. 24].

Погоджуємося з Я.Ф. Жовнірчик у тому, що в Україні формування нормативно-правової бази наукової, науково-технічної, інноваційної діяльності незавершене і позбавлене системного підходу, що підтверджує відсутність цілеспрямованої, послідовної державної політики у цих сферах і стримує створення інноваційної інфраструктури. За підрахунками дослідників, законодавство, що стосується інноваційної діяльності, налічує 13 законодавчих актів, понад 50 нормативно-правових актів уряду, близько 100 різноманітних відомчих документів. Ухвалені також Концепція науково-технологічного та інноваційного розвитку України (1999 р.) та Загальнодержавна комплексна програма розвитку високих наукоємних технологій (2004 р.) [4–6].

Водночас нормативно-правова база інноваційної діяльності є фрагментарною, суперечливою і неповною мірою відповідає засадам економіки, «що ґрунтується на знаннях». До цього часу відсутні достатня ефективність захисту прав інтелектуальної власності; не створені правові умови для функціонування венчурного капіталу як ринкового інституту; процедури створення окремих суб'єктів інноваційної діяльності безпідставно ускладнені. Відсутні також законодавчо встановлені критерії інноваційності проєктів і розмежування інвестиційних та інноваційних проєктів. Недостатньо витормовані питання об'єктивної експертизи та конкурсних засад у бюджетному фінансуванні наукових, науково-технічних, інноваційних програм і проєктів. Так, Закон України «Про державні цільові програми» передбачає обов'язкову державну експертизу проєктів державних цільових програм «згідно із законодавством», яке відсутнє. У Законі йдеться про наукові та науково-технічні програми, експертизу яких здійснює центральний орган виконавчої влади в галузі науки й освіти, отже, розроблення та експертизу програм фактично віднесено до повноважень одного органу. Закон не визначає також цілісної системи управління програмами; у переліку ініціаторів програм відсутні галузеві академії наук, підприємства, наукові організації та об'єднання, органи місцевого самоврядування, громадяни. Наявна неузгодженість термінології чинних законо-

давчих актів, що зумовлює можливість різного трактування закону та викривлює статистичну звітність у сферах наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності. Вихідні правові передумови державної інноваційної політики закладено в Конституції України. Ст. 54 гарантує громадянам свободу наукової і технічної, а також інших видів творчості, захист інтелектуальної власності, їхніх авторських прав. У цій самій статті визначено, що держава сприяє розвитку науки, встановленню наукових зв'язків України зі світовим співтовариством [7; 6].

Водночас дослідники констатують кризові прояви у сфері правового забезпечення інноваційно-технологічного розвитку економіки України. Зокрема, науковці відзначають, що суттєвою проблемою є обмеження прав наукових установ та вищих навчальних закладів у використанні коштів, що отримуються ними від підприємств, грантів від міжнародних організацій, що поряд із затримками платежів призводить до зупинення діяльності установ бюджетної сфери з упровадження нововведень, відмови підприємств, іноземних організацій укладати контракти з бюджетними установами, скорочення фінансування, неможливості участі наукових установ та вищих навчальних закладів у науковій програмі Європейського Союзу «Горизонт 2020». Для прискорення інноваційних процесів, на думку дослідників, є суттєвою реалізація ст. 44 проекту закону України «Про внесення змін до Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» від 19.09.2014 № 5093 щодо застосування державою фінансово-кредитних та податкових важелів для створення економічно сприятливих умов для ефективного здійснення наукової й науково-технічної діяльності, забезпечення до 2025 р. зростання фінансування науки за рахунок усіх джерел до 3% валового внутрішнього продукту. Зазначене має привести обсяги фінансування в Україні у відповідність до цілей розвитку науково-технічної та інноваційної діяльності в Європейському Союзі, інших країн світу [2, с. 243].

Важливою проблемою правового забезпечення інноваційних процесів є, як справедливо вказує Ю.Є. Атаманова, роз'єднаність правового регулювання єдиного по суті інноваційного процесу. Мова повинна йти не про регулювання інноваційної діяльності й навіть не про створення дієвого механізму правового забезпечення функціонування ринку інновацій. Звичайно ж, інноваційний ринок повинен бути виокремлений як частина національного ринку у зв'язку з активною спеціалізацією суспільних відносин і особливою актуалізацією різних сторін інноваційних процесів, як наголошує вказаний науковець. Його становлення пов'язано

насамперед з усвідомленням специфіки й необхідності особливого підходу до правового регулювання відносин, що виникають навколо результатів інтелектуальної, творчої діяльності, що призвело до виділення із загального числа об'єктів цивільних прав (у тому числі з об'єктів права власності) об'єктів права інтелектуальної власності, які істотно розширилися у своєму складі [8, с. 42].

Отже, проблема правового забезпечення інноваційно-технологічного розвитку української економіки – це створення правових основ для фінансування інновацій та захист прав інтелектуальної власності. Водночас очевидним фактором розвитку виступає належний рівень інституційного забезпечення даного процесу, котрий є похідним від законодавчого і відображає результати реальної державної політики у цій сфері.

Інституційне забезпечення інноваційної діяльності в аграрній сфері все ще перебуває на етапі розвитку й удосконалення, адже в умовах переходу економіки на ринкові відносини науково-інноваційний складник аграрної сфери був вимушений перебудовуватися. Одним із найбільш дієвих механізмів державного впливу на забезпечення інноваційної перебудови структури економіки є законодавче стимулювання інноваційної діяльності на всіх її етапах і створення нормативно-правового середовища, найбільш сприятливого для високотехнологічних галузей виробництва, становлення та розвитку специфічної інфраструктури інноваційної діяльності. В Україні формування нормативно-правової бази наукової, науково-технічної, інноваційної діяльності незавершене і позбавлене системного підходу, що підтверджує відсутність цілеспрямованої, послідовної державної політики у цих сферах і стримує створення інноваційної інфраструктури. Недосконалість правової бази посилює практика «призупинення» окремих статей чинних законів, що стосуються наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності, законодавчими або ж підзаконними актами. Так, Закон України «Про інноваційну діяльність» передбачав стимулювання інноваційної діяльності шляхом установлення податкових пільг. Проте чинність його відповідних статей була призупинена спочатку на 2003 р., а потім і на 2004 р. Закон України «Про спеціальний режим інвестиційної та інноваційної діяльності технологічних парків» дає змогу технопаркам, їх учасникам, дочірнім та спільним підприємствам здійснювати за рахунок сум податків на додану вартість та податку на прибуток рефінансування власних інноваційних проектів. Проте Листом Державної податкової адміністрації України (2003 р.) визначено, що

спільні з технопарком підприємства не мають права проводити таке рефінансування. Цілком імовірно, що внаслідок цього можна очікувати на припинення реалізації низки інноваційних проектів, значне скорочення потоку ринкових інвестицій в інноваційну діяльність технопарків та зменшення інвестиційної привабливості вітчизняних проектів для іноземного капіталу загалом. Особливою проблемою є недотримання чинного законодавства та недієздатності судової системи в частині відновлення порушених прав суб'єктів економічної діяльності. Усе це зумовлює нестабільність законодавчого поля, призводить до відчутних утрат державного бюджету (отже, суспільної інноваційної діяльності), не створює належних стимулів для інноваційної діяльності і не сприяє нарощуванню інвестицій в інноваційний процес і високотехнологічне виробництво [9].

Водночас недосконале організаційно-правове забезпечення створює структурні загрози для інституційних основ інноваційно-технологічного розвитку економіки України. Інституційне забезпечення даного процесу напряму залежить від тих організаційно-правових умов, які визначають статус суб'єктів інноваційного розвитку, формалізації їх відносин із державними структурами, зовнішньоекономічними суб'єктами, споживачами продукції тощо.

За визначенням дослідників, інституційне забезпечення інноваційної діяльності – сукупність державних і недержавних інституцій, які забезпечують наявність правових, організаційних та економічних умов, необхідних для провадження і розвитку інноваційної діяльності. До складу суб'єктів-представників інституційного забезпечення інноваційної діяльності в Україні загалом належать: представницькі органи влади, виконавчі органи влади, головні та спеціально уповноважені центральні органи влади у сфері інноваційної діяльності, інші центральні органи виконавчої влади, інші державні установи у сфері інноваційної діяльності, консультативно-дорадчі органи, окремі наукові установи, господарюючі суб'єкти інноваційної діяльності, інноваційні підприємства, фінансово-кредитні інноваційні установи. Процедура реєстрації комерційних і некомерційних організацій незалежно від форми власності, які провадять діяльність, спрямовану на задоволення потреб суб'єктів малого та середнього підприємництва, що виникають у процесі організації і провадження підприємницької діяльності, як об'єктів інфраструктури підтримки малого та середнього підприємництва визначено порядком реєстрації організацій, діяльність яких спрямована на задоволення потреб суб'єктів малого та середнього підприємництва, затвер-

дженим Постановою Кабінету Міністрів України від 21.05.2009 № 510 [10, с. 70].

На практиці до інноваційної інфраструктури вчені відносять інституційне середовище, яке підтримує і забезпечує розвиток, стимулює і регулює інноваційні процеси. Для ефективного функціонування національної інноваційної системи доцільно сформувані і забезпечити тісну взаємодію таких типів інноваційних інститутів [11, с. 67]:

- фінансові інноваційні інститути;
- виробничо-технологічні інститути;
- інформаційні інститути;
- інститути підготовки кадрів для інноваційного процесу;
- експертно-консультативні інститути;
- інститути регулювання і контролю.

Інститути підтримки і розвитку є одним з інструментів державної політики, яка впливає на розвиток інноваційних процесів і формування інноваційної інфраструктури, з використанням механізмів державно-приватного партнерства. Інститути підтримки і розвитку є каталізаторами приватних інвестицій у пріоритетні сектори і галузі промисловості і створюють умови для формування інфраструктури суб'єктів інноваційного процесу, а також ефективних механізмів їх доступу до необхідних фінансових та інформаційних ресурсів тощо. До основних напрямів функціонування таких інститутів належать сфери, які є ключовими з погляду реалізації державної соціально-економічної політики, а саме [11, с. 67]:

- розвиток сучасних ринкової і соціальної інфраструктур, інфраструктурного забезпечення інноваційного процесу;
- розвиток ефективного національного інноваційного середовища;
- сприяння розвитку зовнішньоекономічної діяльності інноваційних підприємств;
- підтримка розвитку національного інноваційного малого і середнього бізнесу;
- нівелювання наявного дисбалансу в інноваційному розвитку територій (створення і підтримка регіональної інноваційної структури тощо).

Водночас, на нашу думку, наявність інституціоналізованого середовища не задовольняє соціально зумовлені потреби інноваційно-технологічного розвитку економіки України. Підтвердженням цьому вважаємо думку І.В. Волошина [12, с. 112], який зазначає, що важливим недоліком інституціоналізації інновацій є те, що в Україні так і не завершено процес формування організаційної компоненти інституційного забезпечення інноваційної діяльності. Йдеться про сукупність державних організацій, установ, приватних підприємств, громадських, асоціативних об'єднань, орієнтованих на досягнення цілей

і виконання завдань стратегії інноваційного розвитку. Так, в Україні на інноваційний розвиток спрямовується діяльність наукових центрів Національної академії наук України, Міністерства економічного розвитку та торгівлі, Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України, обласних підрозділів Українського науково-дослідного інституту науково-технічної й економічної інформації, проте жодна із цих структур не є відповідальною за інноваційну політику як єдиний представник уряду [13, с. 239]. Крім нерозвиненості ієрархічних вертикалей інститутів управління інноваційними процесами на всіх рівнях, несформованою залишається підсистема недержавного забезпечення інноваційної безпеки. Натомість практично не стимулюється та ініціюється створення технопарків та інших суб'єктів інноваційної інфраструктури (технополісів, інноваційних кластерів, венчурних фондів, бізнес-інкубаторів). Як наслідок, суб'єкти інноваційної інфраструктури для зниження ризиків надають перевагу короткостроковим кредитам і фінансуванню низькотехнологічних галузей (будівництво, нерухомість) [12, с. 112].

Висновки з проведеного дослідження.

Таким чином, очевидність недосконалого стану державного управління інноваційно-технологічним розвитком економіки України зумовлена неефективним організаційно-правовим регулюванням даної сфери, що виражено у відсутності централізованого управління прийняття організаційно-правових управлінських рішень, спрямованих на стимулювання інноваційно-технологічного розвитку, що потребує інноваційна сфера на рівні стимулювання суб'єктів упровадження інновацій. Однією з головних організаційно-економічних причин слід визнати відсутність законодавчо закріплених та інституційно забезпечених гарантій прав інвесторів, які реалізують інвестиційні проекти з інноваційно-технологічним складником. Відсутність системного підходу у державному управлінні економічним розвитком, побудованим на інноваційно-технологічній парадигмі, становить головну економічну загрозу національній економіці в процесі впливу зовнішніх ринкових факторів в умовах сучасних глобалізаційних процесів.

Список використаних джерел:

1. Задихайло Д.В. Господарсько-правове забезпечення економічної політики держави : [монографія] / Д.В. Задихайло. – Харків : Юрайт, 2012. – 456 с.
2. Інноваційна Україна 2020 : національна доповідь / За заг. ред. В.М. Геця [та ін.] ; НАН України. – К., 2015. – 336 с.
3. Шевердіна О.В. Правове забезпечення інноваційних процесів як фактор реформування економіки / О.В. Шевердіна // Право та інноваційне суспільство. – 2014. – № 1. – С. 22–29.
4. Про Концепцію науково-технологічного та інноваційного розвитку України : Постанова ВРУ від 13.07.1999 № 916-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/916-14>.
5. Про Загальнодержавну комплексну програму розвитку високих наукоємних технологій : Постанова ВРУ від 09.04.2004 № 1676-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1676-15>.
6. Жовнірчик Я.Ф. Аналіз та шляхи вдосконалення нормативно-правової бази для забезпечення розвитку інноваційної системи України / Я.Ф. Жовнірчик // Ефективна економіка. – 2012. – № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2012_2_17.
7. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
8. Атаманова Ю.Є. До проблеми комплексного правового забезпечення державного регулювання інноваційних процесів в Україні / Ю.Є. Атаманова // Українське комерційне право. – 2005. – № 6. – С. 37–50.
9. Забуранний С.В. Інституційне забезпечення інноваційної діяльності в аграрній сфері / С.В. Забуранний [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=4316>.
10. Задорожна Л.М. Оцінка стану інституційного забезпечення розвитку ринку інновацій в аграрній сфері / Л.М. Задорожна // Молодий вчений. 2015. – № 7(22). – Ч. 1. – С. 70–75.
11. Жук М. Забезпечення функціонування інноваційної інфраструктури в умовах поглиблення інтеграції / М. Жук // Ефективність державного управління. – 2015. – Вип. 44. – С. 64–72.
12. Волошин В.І., Шехлович А.М. Інституційні механізми та інструменти управління інноваційною безпекою України / В.І. Волошин, А.М. Шехлович // Актуальні проблеми міжнародних відносин. – 2014. – Вип. 122. – Ч. 1. – С. 109–116.
13. Гунчак Н.В. Ефективність системи державного регулювання інтелектуалізації економіки України / Н.В. Гунчак // Науковий вісник НЛТУ України. – 2013. – Вип. 23.1. – С. 237–242.

Paryzkyi I.V.

FEATURES OF THE DEVELOPMENT OF PUBLIC MANAGEMENT OF INNOVATIVE AND TECHNOLOGICAL DEVELOPMENT OF THE UKRAINIAN ECONOMY

In the article the stages of development of state management of innovation and technological development of Ukrainian economy are investigated and its components are determined: organizational, legal and institutional. The main causes of economic problems in this area are shown: the lack of centralized management and the lack of guarantees of investors' rights, mechanisms to stimulate the introduction of innovations.

Evidence of the imperfect state of the state of innovation and technological development of Ukraine's economy caused by inefficient organizational and legal regulation of this sphere, as expressed in the absence of centralized management decision organizational and legal management solutions, designed to stimulate innovation and technological development, which requires innovative sector level stimulating subjects' objects implementing innovations. One of the main organizational and economic reasons should recognize the lack of legally binding guarantees secured and institutional investor rights that insvestytsiyni implement projects with innovative technological component. The lack of a systematic approach in government economic development built on innovation and technological paradigm is a major economic threat to the national economy in the impact of external market factors in modern globalization.

Key words: innovations, investments, organizational and legal form, institutional support.